联合国 A/75/811–S/2021/252



大　会
安全理事会

Distr.: General
12 March 2021
Chinese
Original: English

大　会　安全理事会
第七十五届会议　第七十六年
议程项目 39
阿富汗局势

阿富汗局势及其对国际和平与安全的影响

秘书长的报告

一. 导言

1. 本报告根据大会第 68/11 号决议和安全理事会第 2543(2020)号决议提交，其中请秘书长每三个月报告阿富汗的形势动态。

2. 本报告介绍自 2020 年 12 月 9 日上次报告(A/75/634-S/2020/1182)发布以来联合国在阿富汗活动的最新情况，包括政治、人道主义、发展和人权方面的工作。

二. 相关事态发展

3. 随着人民院(议会下院)确认阿什拉夫·加尼总统的部长提名，政府组建工作取得了进展。在多哈举行的阿富汗和平谈判就行为守则达成了协议，并开始讨论议程，阿富汗伊斯兰共和国谈判小组现在得到了新成立的由阿卜杜拉·阿卜杜拉担任主席的民族和解高级委员会领导委员会的支持。截至 2021 年 1 月中旬，美利坚合众国已将其在阿富汗的部队进一步削减至 2 500 人。2020 年的安全事件数目创下历史新高，包括定点击杀数量增多，导致平民伤亡人数上升。政府继续促进关于阿富汗内部和平与和解、经济合作和互连互通的区域共识。由于持续不断的暴力、自然灾害和高度的粮食不安全，加上 2019 冠状病毒病疫情的影响，人道主义需求达到创纪录的高水平。

21-02820 (C)　170321　170321



A. 政治事态发展

4. 继续开展政府组建进程，包括努力接纳政治反对派行为体。2020 年 11 月 16 日至 12 月 2 日，人民院举行了 6 次听证会并进行了 3 次投票，以确认加尼先生根据 2020 年 5 月 17 日与阿卜杜拉先生达成的政治协议于 10 月 21 日提出的 23 名部长人选和 3 名其他人选。23 项任命中有 19 项(包括两名妇女)得到确认，而妇女事务、教育、文化、农村复兴和发展以及中央银行行长职位的提名人选(包括两名妇女)被拒绝。总统后来解除了已获确认的两名部长的职务：一个是公共卫生部长，他在与其有关联的个人因腐败指控被逮捕后，于 2020 年 12 月 31 日被解职；另一个是财政部长，他因不遵守宪法规定等原因于 2021 年 1 月 19 日被解职。总统提名了代理部长接替他们。此外，加尼先生任命了一名新的烈士和残疾人事务国务部长，并设立了负责国际贸易和经济条约及协定的总统法律股、税收事务高级委员会、国家食品药品管理局和能源监管局。

5. 议会加强了对预算分配和支出的监督。12 月 9 日，财政部向议会提交了 1400(2021)财政年度国家预算草案初稿，其中三分之二的预算分配给业务支出，三分之一分配给发展支出。人民院退回了预算草案，要求统一公务员工资，平衡省级和部门发展预算拨款。2021 年 2 月 4 日，财政部提交了经修订的第三份预算草案。

6. 12 月和 1 月，巴格兰省、萨尔普勒省、坎大哈省、朱兹詹省和洛加尔省的省长被替换。自 2020 年 3 月总统就职以来，34 名省长中已有 26 名被替换。12 月 6 日，在巴德吉斯、加兹尼、拉格曼、洛加尔、卡比萨、库纳尔、尼姆鲁兹、努里斯坦和查布尔省，9 名妇女被任命为主管社会和经济事务的第二副省长。在 34 名第二副省长中，共有 15 名已经任命，这是一个为妇女保留的职位。

7. 2020 年 5 月 17 日加尼先生和阿卜杜拉先生达成的政治协议确定进行选举改革，以筹备宪法规定但逾期未举行的省、区议会和市政选举，但这方面的努力进展缓慢。12 月 15 日，两个选举管理机构、联合国阿富汗援助团(联阿援助团)和联合国开发计划署(开发署)签署了延长联合国选举支助项目的协议，以继续提供联合国技术援助，直至 2021 年 12 月底。1 月 17 日和 19 日，加尼先生和他的两位副总统会见了独立选举委员会和选举投诉委员会，讨论推迟举行加兹尼省人民院选举以及省议会、区议会和市政选举问题。选举管理机构表示准备在 2021 年 10 月举行选举，但要视安全、预算和人员配置情况而定。国内选举观察组织，包括阿富汗透明选举基金会和阿富汗自由公平选举论坛，对 10 月举行选举的可行性表示怀疑。1 月 20 日，选举管理机构就选举法拟议修正案举行了一次全国选举论坛。2 月 3 日，独立选举委员会公布了修正案草案，征求公众意见。

8. 在阿富汗和平谈判中，阿富汗伊斯兰共和国和塔利班的谈判小组继续在多哈举行会议。12 月 2 日宣布就行为守则达成一致意见，12 月 5 日至 7 日就议程议题进行了初步讨论。行为守则包括确定谈判原则，而拟议的议程领域包括治理、安全、人权和战争受害者。谈判小组 12 月 12 日宣布休会三周，1 月 9 日和 10 日举行了联络小组一级的会议，1 月 17 日举行了领导层会议，此后再没有举行会议。

9. 在喀布尔，继续按照政治协议所述组建和平架构。12 月 5 日，民族和解高级委员会领导委员会举行第一次会议。12 月 17 日，高级委员会、外交部和国家和平部启动了与国际和区域伙伴的月度会议，讨论和平进程。1 月 9 日，领导委员会通过了阿富汗伊斯兰共和国谈判小组指导方针。高级委员会成立了 13 个委员会，在民间社会和国际观察员的参与下，就有关和平进程的具体议题开展工作。2 月 2 日，妇女事务委员会举行成立会议。领导委员会的 46 名成员中，有 9 名是妇女。

10. 在为期三周的谈判休会期间，阿富汗伊斯兰共和国谈判小组成员会见了加尼先生和民族和解高级委员会领导委员会、民间社会代表和其他利益攸关方。12 月 16 日至 18 日，由副领导人毛拉・阿卜杜勒・加尼・巴拉达尔率领、包括首席谈判代表谢赫・阿卜杜勒・哈基姆在内的塔利班代表团访问巴基斯坦，与总理伊姆兰・汗、外交部长马哈茂德・库雷希和其他官员举行了会晤。12 月 24 日和 25 日，印度尼西亚前副总统优素福・卡拉访问喀布尔，会见了伊斯兰共和国谈判小组，讨论和平进程。印度尼西亚表示愿意提供支持，并于 1 月 23 日在多哈向塔利班小组重申了这一点。

11. 在 2021 年 1 月的头两周，美国阿富汗和解问题特别代表扎勒迈・哈利勒扎德在多哈和喀布尔及该区域进行了各种接触，呼吁谈判取得切实进展，减少暴力或实行停火。1 月 15 日，美国宣布其在阿富汗的军队人数已减至 2 500 人。1 月 22 日，美国国家安全顾问杰克・沙利文宣布，美国将审查其 2020 年 2 月与塔利班达成的协议，以评估塔利班是否履行了承诺。

12. 1 月 26 日至 2 月 1 日，塔利班代表团访问伊朗伊斯兰共和国，会见了外交部长贾韦德・扎里夫和最高国家安全委员会秘书阿里・沙姆哈尼。2 月 1 日至 4 日，伊朗伊斯兰共和国驻阿富汗特使易卜拉欣・塔赫里安访问喀布尔，与阿富汗官员讨论了塔利班访问的成果。1 月 28 日和 29 日，塔利班代表团访问俄罗斯联邦，与俄罗斯总统阿富汗问题特别代表扎米尔・卡布洛夫举行会谈。2 月 5 日，塔利班代表团访问土库曼斯坦，与外交部长拉希德・梅列多夫和其他官员举行了会晤。塔利班公开呼吁美国尊重 2020 年 2 月的协议，包括在 2021 年 5 月 1 日前撤出国际军事部队的时间表，并宣称他们致力于维护该协议。

13. 2 月 11 日，伊斯兰合作组织总秘书处发表声明，谴责阿富汗境内暴力事件包括定点击杀激增，敦促所有各方集中精力开展和平努力。2 月 17 日和 18 日，北大西洋公约组织(北约)成员国国防部长举行会议，讨论阿富汗局势等问题。北约秘书长延斯・斯托尔滕贝格在一份声明中宣布，各国国防部长决定推迟就北约在阿富汗的未来力量部署作出最后决定，以待在 2021 年 5 月 1 日最后期限之前做进一步磋商。声明表示，北约坚决支持和平进程，继续致力于“坚定支持”特派团的工作，为阿富汗国防和安全部队提供培训和资金。

14. 民间社会继续参与和平进程。11 月 15 日至 20 日，阿富汗妇女领导人在阿拉伯联合酋长国迪拜举行和平峰会，会上为两个谈判小组提出了建议。2 月 1 日，阿富汗伊斯兰共和国谈判小组的女性成员与来自 16 个省的妇女代表就和平谈判方面的关切问题进行了虚拟形式的讨论。2 月 4 日，设在喀布尔的非政府组织妇

女与和平研究组织举行了阿富汗伊斯兰共和国谈判小组与来自 34 个省的民间社会活动家之间的虚拟对话。与会者对持续存在暴力、谈判势头丧失和维护妇女权利问题表示关切。2 月 4 日，阿富汗妇女网络再次呼吁让妇女切实参与和平进程。11 月至 1 月，在联阿援助团和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)的支持下，在全国各地举办了一系列全球开放日活动，重点是让妇女参与和平谈判。

15. 妇女网络继续大声疾呼实现停火。2 月 6 日，在一次关于阿富汗妇女在和平进程中的作用的虚拟圆桌会议上，一名塔利班发言人为塔利班谈判小组中没有妇女进行辩护，称这是因为妇女不参加战争。在这次辩论之后，15 个民间社会组织和阿富汗媒体于 2 月 7 日组成了一个全国性的联合会，即妇女促进和平与安全倡议，旨在确保妇女切实参与和平进程。

16. 联阿援助团继续执行 14 项地方和平倡议，2020 年 12 月启动了 5 项新倡议。参与这些倡议的有巴达赫尚、巴格兰、巴尔赫、法利亚布、喀布尔、楠格哈尔、帕克蒂亚和萨曼甘省的青年代表，巴尔赫、巴格兰和巴达赫尚省的妇女和宗教学者以及坎大哈省的青年和部落领袖。这些倡议是该国南部各省社区领袖参与的一个长期倡议的一部分，重点是解决地方冲突，促进和平进程。

B. 安全

17. 2020 年，安全局势恶化，联合国记录了 25 180 起与安全有关的事件，比 2019 年记录的 22 832 起增加了 10%。这是联合国 2007 年开始记录事件以来的最高纪录，尽管阿富汗和平谈判已经开始。美国与塔利班达成协议后，空袭事件在 2020 年减少了 43.6%，从 2019 年的 1 663 次减少到 2020 年的 938 次，而武装冲突增加了 18.4%，从 2019 年的 13 155 次增加到 2020 年的 15 581 次。此外，简易爆炸装置引起的爆炸增加了 32%，从 2019 年的 1 949 起增加到 2020 年的 2 572 起；暗杀事件增加了 27%，从 2019 年的 782 起增加到 2020 年的 993 起，对国家官员、民间社会活动分子、记者、司法人员和宗教学者等的定点袭击越来越令人关切。2020 年，塔利班占领了 7 个地区行政中心，包括 11 月和 12 月占领的 4 个；除两个中心外，其他都被阿富汗国防和安全部队夺回。

18. 11 月 13 日至 2 月 11 日期间，联合国记录了 7 138 起与安全有关的事件，比 2020 年同期增加了 46.7%，与传统上冬季较低的数字形成对比。事件类型的既定趋势没有改变，武装冲突占所有事件的 63.6%。反政府分子引发的事件占所有安全相关事件的 85.7%，包括 92.1%的武装冲突。记录发生安全事件最多的是南部地区，其次是东部和北部地区。这些地区合计占所有记录事件的 68.9%，赫尔曼德、坎大哈、楠格哈尔和巴尔赫省记录的事件最多。

19. 反政府分子继续在全国各地，特别是在喀布尔市发动高调袭击。11 月 13 日至 2 月 11 日期间，记录了 35 起自杀式袭击，而上一个报告所述期间为 42 起。约 32 起使用的是自杀式车载简易爆炸装置，主要针对阿富汗国防和安全部队运作的基地和检查站。12 月 20 日，对喀布尔一名议员的车队引爆了车载简易爆炸装置，炸死 10 名平民(包括 3 名儿童)，炸伤 44 人(包括 3 名妇女和 10 名儿童)。此外，88 次袭击使用了磁性简易爆炸装置，其中 43 次发生在喀布尔，包括针对

知名公众人物的袭击。定点暗杀(往往无人声称负责)进一步增加，其中包括 12 月 13 日和 22 日杀害 3 名男检察官，12 月 15 日杀害喀布尔副省长，12 月 23 日杀害阿富汗自由公平选举论坛执行主任，1 月 17 日杀害两名被指派到最高法院司长办公室的女法官，2 月 2 日杀害 Jamiat-e Eslah 理事会主席(宗教学者)，2 月 3 日杀害一名商业法院法官。

20. 冲突任何一方都没有取得重大领土收获。塔利班继续对主要交通干线和城市中心，包括法拉、昆都士、赫尔曼德和坎大哈等省脆弱的省会城市施压。阿富汗国防和安全部队继续开展行动，保卫主要公路，夺回被塔利班占领的领土，特别是塔利班最近对拉什卡尔加和坎大哈市发动进攻之后在南部地区占领的地盘。

21. 政府继续通过“未来部队”方案进行安全部门改革。改革举措包括建立阿富汗国家特别行动指挥部、任命领导层、解散阿富汗地方警察以及确定未来的资源需求。在第一副总统阿姆鲁拉•萨利赫领导下，继续在 10 个城市执行《安全宪章》。作为优先事项在喀布尔实施了早期举措，包括着力减少犯罪，并通过将喀布尔周边检查站的责任移交给军队，努力增加该市的警力。继续规划在所有省份执行《安全宪章》。

22. 在本报告所述期间，伊拉克和黎凡特伊斯兰国-霍拉桑(伊黎伊斯兰国-霍拉桑)声称发动或由其发动的袭击增加到 25 次，而上一期间为 11 次。许多袭击发生在拉格曼、库纳尔和楠格哈尔等东部省份，但伊黎伊斯兰国-霍拉桑还继续使用不对称战术，以城市地区的平民为目标发动袭击。伊黎伊斯兰国-霍拉桑声称对喀布尔市的两次火箭袭击负责，第一次是在 11 月 21 日，当时有 23 枚火箭击中了居民区；第二次是 12 月 12 日，据报有 4 枚火箭击中了哈米德•卡尔扎伊国际机场。该团体还声称，12 月 10 日在贾拉拉巴德市袭击了一名女记者，12 月 22 日和 28 日在喀布尔分别袭击了医务人员和政府官员。

23. 在本报告所述期间，联合国记录了 27 起影响其人员的事件，包括 8 起恐吓事件和 12 起犯罪事件。一名联合国工作人员被绑架，后被释放；阿富汗保护事务局专门负责在阿富汗保护联合国的一个小组在保护从贾拉拉巴德前往喀布尔的联合国车队时遭到枪击，导致 5 名保护局人员死亡。

C. 区域合作

24. 继续努力加强区域合作以及经济和基础设施互联互通。11 月 10 日，在上海合作组织虚拟峰会上，加尼先生强调，该组织内部达成强有力的共识将使阿富汗能够就和平进程达成协议。加尼先生还提出扩大阿富汗与该组织成员和观察员在反恐和禁毒方面的合作。与会者表示支持阿富汗正在进行的和平努力，指出加强稳定将为开辟连接中亚和南亚的新运输走廊铺平道路。

25. 11 月 19 日，巴基斯坦总理伊姆兰•汗访问喀布尔，会见了加尼先生和其他高级官员，讨论了阿富汗和平进程、双边关系、难民、贸易和过境以及其他双边事项。汗先生向他们保证，巴基斯坦将尽一切可能帮助减少阿富汗境内暴力。双方就确立支持两国和更广泛地区和平与稳定的共同愿景达成协议。

26. 阿富汗和伊朗伊斯兰共和国继续就全面伙伴关系协议进行高级别磋商。11 月 15 日，阿富汗外交部副部长米尔韦斯•纳布访问德黑兰，进行第五轮谈判。12 月 11 日，伊朗伊斯兰共和国外交部副部长阿巴斯•阿拉格希访问了喀布尔。12 月 22 日，阿富汗国家安全顾问哈姆杜拉•莫希布访问德黑兰，讨论阿富汗的安全局势以及外国军队撤出该国的问题。

27. 12 月 10 日，加尼先生和伊朗伊斯兰共和国总统哈桑•鲁哈尼以虚拟方式为全长 225 公里的铁路的前三段举行了落成仪式，该铁路将连接伊朗霍拉桑省哈夫市和阿富汗赫拉特省。同一天，阿富汗铁路局启动了赫拉特省罗扎纳克至罗巴特帕扬的最后一段铁路建设。

28. 1 月 8 日和 9 日，土库曼斯坦外交部长拉希德•梅列多夫访问阿富汗，会见了加尼先生和外交部长穆罕默德•哈尼夫•阿特马尔，讨论了阿富汗和平进程和扩大双边关系问题。梅列多夫先生表示，阿什哈巴德致力于在政治、经济和区域互联互通方面与阿富汗合作，并认为阿富汗和平谈判取得成功对于上述和平进程和扩大双边关系至关重要。1 月 14 日，加尼先生和土库曼斯坦总统库尔班古力•别尔德穆哈梅多夫为三个旨在促进两国经济关系的基础设施项目揭幕，这三个项目分别是修建一条 30 公里长的铁路、一条输电线和安装光纤通信线路。

29. 1 月 13 日，印度国家安全顾问阿吉特•多瓦尔访问喀布尔，会见了加尼先生，讨论反恐合作和努力为支持阿富汗和平进程建立区域共识。多瓦尔先生保证，印度将致力于继续开展合作，支持阿富汗宪法和民主成就。

30. 1 月 19 日至 22 日，阿特马尔先生访问沙特阿拉伯，会见了外交大臣费萨尔•本•法尔汉亲王、伊斯兰合作组织秘书长优素福•本•艾哈迈德•欧赛敏和海湾合作委员会秘书长纳伊夫•法拉赫•哈吉拉夫。对话者强调了伊斯兰学者在支持政治解决阿富汗冲突方面的作用。

31. 1 月 30 日至 2 月 3 日，阿特马尔先生率领一个高级别代表团前往塔什干进行双边交流。他还参加了阿富汗、巴基斯坦和乌兹别克斯坦三方会议，会议的目的是加强区域互联互通，扩大贸易和过境，促进区域合作。代表们签署了从马扎里沙里夫经喀布尔到巴基斯坦白沙瓦的铁路项目实施路线图。

三. 人权

32. 正如联阿援助团和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)2 月 23 日发布的关于保护阿富汗平民的年度报告所述，2020 年，平民继续首当其冲地受到武装冲突的影响。2020 年，联阿援助团记录了 8 820 名平民伤亡(3 035 人死亡，包括 390 名妇女和 760 名儿童；5 785 人受伤，包括 756 名妇女和 1 859 名儿童)。与 2019 年相比，平民伤亡减少了 15%，主要原因是反政府分子发动自杀式袭击和复合式袭击以及国际部队实施空袭造成的平民伤亡减少。但联阿援助团的记录显示，反政府分子定点击杀、塔利班压板式简易爆炸装置和阿富汗空军空袭造成的平民伤亡增加。2020 年最后一个季度，联阿援助团记录的平民伤亡人数与 2019 年同期相比增加了 45%。

33. 2020 年，大多数平民伤亡由反政府分子造成(62%)，主要是塔利班(45%)、伊黎伊斯兰国-霍拉桑(8%)和身份不明的反政府分子(9%)。在所有平民伤亡中，四分之一由亲政府部队造成，主要是阿富汗国防和安全部队(22%)，其次是国际部队、亲政府武装团体以及身份不明或多支亲政府部队。地面交战(36%)是造成平民伤亡的主要事件类型，其后依次是自杀式和非自杀式简易爆炸装置(34%)、定点击杀(14%)和空袭(8%)。

34. 武装冲突继续造成严重的儿童伤亡。2020 年第四季度，武装冲突中严重侵害儿童问题国家监测和报告任务组核实了 837 起针对 770 名儿童(526 名男童和 244 名女童)的严重侵害行为，包括 2020 年第四季度核实的 729 名儿童伤亡事件(196 名儿童遇害，67 名为女童，129 名为男童；533 名儿童致残，172 名为女童，361 名为男童)。反政府分子造成的儿童伤亡人数(365 人)高于亲政府部队(227 人)。地面交战仍然是造成儿童伤亡的主要原因，有 264 名儿童伤亡(70 人死亡、194 人致残)，约占总数的 36%。

35. 国家任务组核实，有 33 名儿童(均为男童)被塔利班(25 名)及阿富汗地方警察和一个亲政府民兵组织(8 名)招募和使用，而上一季度核实的此类儿童人数为 119 名。任务组核实，有 12 名儿童(8 名男童和 4 名女童)被塔利班(11 名)和一个亲政府民兵组织(1 名)绑架。在被绑架的 12 名儿童中，1 人遇害，10 人安全获释，1 人仍被亲政府民兵关押。国家任务组核实了 17 起袭击学校事件，与上一季度(25 起)相比有所减少，这些事件归咎于塔利班(11 起)、阿富汗国民军(2 起)、身份不明的武装反对派团体(2 起)以及武装反对派团体与亲政府部队的行动交火(2 起)。袭击医院的次数增加了两倍，经核实有 39 起袭击医院和医护人员的事件，而上一季度核实的此类事件为 13 起。其中 31 起事件由塔利班造成，6 起由塔利班与阿富汗国防和安全部队交战所致，1 起由亲政府民兵组织造成，1 起由伊黎伊斯兰国-霍拉桑造成。

36. 2020 年 11 月至 2021 年 1 月，联阿援助团记录了 86 起暴力侵害妇女和女童案件，包括 10 起谋杀案件、14 起强奸案件、22 起殴打案件、11 起骚扰案件、8 起强迫婚姻案件、8 起强迫自焚或自杀案件、7 起童婚案件和 6 起致伤或致残案件。

37. 11 月 25 日，联阿援助团主办了 7 场提高认识和外联会议，以纪念制止暴力侵害妇女行为国际日，并启动消除性别暴力 16 天运动。12 月，联阿援助团又举办了 9 次活动支持该项运动；妇女署通过向 27 个省的 52 个妇女维权人士和组织提供支持，吸引了共计 22 074 人参与该项运动，并分享了 568 条制止暴力、提倡性别平等的广播信息。12 月 7 日，联阿援助团和人权高专办发布了题为“伸张正义，打击暴力侵害妇女和女童罪行”的联合报告。该报告审查了司法系统对举报的暴力案件的应对情况以及为幸存者提供补救的情况，报告作者发现司法系统在许多方面继续辜负妇女和女童的期望。

38. 政府还为支持上述 16 天运动开展了各项活动，妇女事务部发布了关于暴力侵害妇女行为的报告，总检察长办公室也首次发布了此类报告。阿富汗独立人权委员会发布的一份报告显示，与 2019 年同期相比，收到的案件减少了 11%，这

反映了诉诸司法机构方面的种种挑战、安全局势的恶化以及与 COVID-19 疫情有关的行动限制。

39. 2 月 3 日，联阿援助团和人权高专办发布了关于在阿富汗政府羁押期间酷刑和虐待问题的第六次报告。基于对因安全和恐怖主义相关罪行而被剥夺自由者的 656 次访谈，该报告强调指出，酷刑指控十分普遍，被羁押人的程序性权利普遍得不到尊重。报告承认政府、特别是国家安全局和总检察长办公室反酷刑委员会为消除酷刑所做的努力，但强调有必要加强能力、资源和执法人员培训。

40. 人权维护者和媒体工作者面临越来越多的安全威胁。在本报告所述期间，3 名人权维护者在喀布尔省和卡比萨省的 3 次独立袭击事件中被身份不明的行凶者杀害。另有一人在巴格兰省被安装在一辆警车上的简易爆炸装置爆炸所伤，塔利班声称对这起事件负责。8 名人权维护者受到身份不明人员的威胁；另有 13 人在巴米扬省被政府逮捕，3 天后获释。一名民间社会活动人士在喀布尔被阿富汗国家警察逮捕，一天后获释，据称是因为社区长老进行了投诉。

41. 联阿援助团的记录显示，在本报告所述期间，有 3 名记者和 1 名媒体工作者在楠格哈尔省、加兹尼省和古尔省的 3 起独立袭击事件中丧生(伊黎伊斯兰国-霍拉桑声称对其中 1 起袭击负责)，另有 3 人在另外 3 起无人声称负责的独立袭击事件中受伤(喀布尔 2 起，法里亚布 1 起)。在 8 个省有 13 名记者受到威胁(其中 7 起案件是塔利班所为)，另有 2 名记者据称受到执法人员的恐吓。昆都士市一家地方电台因播放音乐而遭到人群冲击。尼姆鲁兹省的另一家地方电台/电视台受到威胁，据称乃塔利班所为，因为他们认为报道有失公允。

42. 联阿援助团在 2 月 15 日发布的一份特别报告中指出，2020 年最后一个季度，阿富汗境内蓄意杀害人权维护者、记者和媒体工作者的事件增多。此类杀戮令全国各地的民间社会行为体普遍感到不安，大多数事件无人声称负责。1 月 4 日在社交媒体上出现和传播的一份匿名“目标名单”更是加剧了这种不安全感。12 月 1 日颁布的一项总统令设立了人权维护者联合保护委员会，由第二副总统担任主席。

43. 联阿援助团继续协助阿富汗独立人权委员会处理与和平、人权和以受害者为中心的司法相关的问题。12 月 10 日，联阿援助团参加了由民间团体在喀布尔举办的受害者全国大会。

四. 协调发展援助

44. 阿富汗政府、联阿援助团和世界银行共同领导协调工作，与捐助方开展合作，目的是确定实施透明监测和审查机制的步骤，对照《阿富汗伙伴关系框架》概述的原则、成果指标和优先行动目标跟踪进展情况。成立了一个指导小组和一个工作组，负责促进和监督《框架》实施工作，为 2021 年 11 月高级官员会议开展年度审查做准备。工作组于 2 月 11 日举行首次会议。财政部、联阿援助团和开发署启动了有关第二版《阿富汗国家和平与发展框架》成果框架和监测系统的讨论。

45. 为实现《阿富汗伙伴关系框架》各项基准，加大了工作力度，加强了起诉腐败的条件。11 月底，反腐败司法中心通过了一项加快起诉的行动计划。12 月 1 日至 2 月 14 日，该中心审理了 9 起初审案件、10 起上诉案件。2 月 6 日，反腐败司法中心初审法院判决长老院(议会上院)3 名成员的腐败指控罪名成立，判处每人 10 年零一个月监禁和现金罚款。1 月 2 日，最高法院的一个特别审判小组判决前矿业和石油部长瓦希德乌拉 • 沙赫拉尼滥用职权指控成立，判处一年零一个月监禁，并勒令退还赃款。

46. 联阿援助团与国际伙伴合作，为制定《总检察长办公室结构和权力法》修正案草案提供技术支持，目的是加强总检察长办公室的独立性，强化检察官任命中的择优因素。11 月 12 日，总统任命了新成立的反腐败委员会的五名委员，委员会遂投入运作。委员会着手整合独立联合反腐败监测和评价委员会、反腐败特别秘书处及资产登记和核查局等现有机构的工作人员和资源，将其纳入自身架构。《反腐败法》仍有待议会批准，但该法作为总统立法令依然有效。

47. 政府继续采取措施，加强国家以下各级机构的能力，改善国家以下各级的治理。在本报告所述期间，巴达赫尚省、巴尔赫省、贾拉拉巴德省、昆都士省和乌鲁兹甘省开始执行 10 月 4 日颁布的要求对县长进行考绩的总统令。2 月 1 日，独立地方治理局提交了地方行政法草案，供内阁审议。草案澄清了国家以下各级机构之间的关系，并述及国家以下各级的规划和预算编制。

48. 1 月 10 日，行政改革和公务员制度独立委员会完成了 2020 年度全国 34 个省 12 291 个空缺公务员职位的年度集中招考，还完成了 495 个高级职位的招聘，以替代代理工作人员。女性占总招录人数的 30%左右。1 月 13 日，该委员会启动了新的公务员考绩制度，对防止工作场所骚扰、允许公民查阅政府信息等作出规定。

49. COVID-19 大流行继续影响阿富汗人的生活，联合国为此制定了支持 COVID-19 疫苗接种的“一个联合国”计划，成立了机构间工作队，负责确定在哪些领域支持政府规划和实施疫苗接种方案。

50. 欧洲联盟-联合国阿富汗聚光灯倡议方案是一个多年期伙伴关系，旨在到 2030 年消除一切形式的暴力侵害妇女和女童行为。在 2 月 1 日正式启动该方案前，欧洲联盟、联合国和阿富汗政府共同主办了首次利益攸关方会议，捐助方、政府和民间社会代表出席了会议。各合作部委(妇女事务部、教育部、卫生部、朝圣和宗教事务部)和联合国执行实体(妇女署、联合国人口基金、联合国儿童基金会和开发署)介绍了关于通过多部门办法解决阿富汗性别暴力问题的工作方案。

五. 人道主义援助

51. 由于持续不断的暴力、自然灾害和粮食极度不安全，阿富汗的人道主义需求继续增加，而 COVID-19 大流行进一步加剧了这一问题。需要人道主义援助的人数从 2020 年初的 940 万增加到 2021 年创纪录的大约 1 840 万(占总人口的近一

半)。12 月 5 日至 11 日，主管人道主义事务代理助理秘书长兼紧急救济副协调员访问了喀布尔和坎大哈，提请注意急剧增加的需求。

52. 截至 2 月 13 日，阿富汗全国有超过 55 000 人确诊感染 COVID-19，但实际感染人数据信要多得多。医疗卫生和营养数据显示，由于系统不堪重负，患者无法获得基本医疗服务，而且许多人因担心感染病毒而远离医疗机构。

53. 自 2020 年 3 月阿富汗暴发疫情以来，人道主义援助人员已向 470 多万人提供了针对 COVID-19 的援助。这包括支持建立 15 个实验室；部署 34 000 名脊髓灰质炎监测志愿者，协助进行病例识别和接触者追踪；向全国卫生工作者和一线援助人员提供 4 000 多万件防护设备；对 22 000 多名医护人员进行感染预防和控制培训；在入境点对 460 多万人进行筛查；为近 330 万人提供水和环境卫生援助；开展 COVID-19 提高认识活动，覆盖 470 多万人。

54. 11 月 15 日至 2 月 13 日期间，医疗卫生伙伴向超过 34 500 人提供了医疗援助，其中 52%是妇女和女童。在本报告所述期间，创伤病例数量与 2020 年同期相比增加了近 12%。

55. 2020 年，确诊了 56 例脊髓灰质炎病例，而 2019 年为 29 例。这些病例大多发生在自 2018 年 5 月以来被反政府分子禁止挨家挨户接种疫苗的地方。脊髓灰质炎现已蔓延至 14 个省份，表明人们的免疫力正在下降。除野生脊髓灰质炎病毒外，阿富汗受巴基斯坦脊髓灰质炎疫情的波及，还暴发了传播性疫苗衍生 2 型脊髓灰质炎病毒，2020 年已确诊 303 例疫苗衍生 2 型脊髓灰质炎病毒病例。

56. 受贫困和 COVID-19 疫情影响，阿富汗正面临严重的粮食不安全危机。到 2021 年 3 月，预计将有 1 690 万人处于“危机”和“紧急”级别的粮食不安全状态，其中 550 万人将处于“紧急”级别，这一数字居世界第二。2021 年，几乎每两名 5 岁以下儿童中就有一人将面临急性营养不良。11 月 1 日至 1 月 31 日，联合国及其合作伙伴向近 340 万粮食不安全的民众提供了超过 15 600 吨食品，并向 95.4 万多名受冲击影响的民众提供了生计援助。该国受拉尼娜天气事件影响，极有可能出现降雨量偏少和高温现象，这可能进一步加剧本已严峻的粮食不安全状况。

57. 2020 年是返回阿富汗故土的无证回返者人数最多的一年，有 865 793 人越境回国。绝大多数回返者(859 092 人)来自伊朗伊斯兰共和国，促使他们回返的因素包括伊朗暴发 COVID-19 和实施相关限制、获得医疗保健的机会有限以及疫情导致经济状况恶化。2020 年，另有 2 030 名难民从邻国回返。联合国难民事务高级专员于 11 月 14 日至 18 日访问阿富汗，呼吁国际社会团结一致，为阿富汗和该区域的难民收容国提供支持。11 月 15 日至 2 月 4 日，有 188 193 名无证阿富汗人从伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦回返。2020 年，共有 11 258 名阿富汗人被土耳其驱逐出境。

58. 2020 年，有 400 593 人因冲突而沦为境内流离失所者。11 月 15 日至 2 月 13 日，有 24 000 人因冲突而沦为新的境内流离失所者。11 月至 2 月中旬，联合国和合作伙伴向超过 311 000 名受恶劣气候、冲突和自然灾害影响的弱势民众提供了紧急住所、家庭用品、过冬援助和相关现金支助。

59. 11 月至 2 月，地雷行动处及其合作伙伴清理了 1.74 平方公里的高能爆炸物污染区，安全清除了 450 多枚爆炸物，惠及 32 个社区。此外，在本报告所述期间，阿富汗有 150 795 人接受了爆炸物风险教育。

60. 普遍的不安全状况继续给人道主义援助准入带来挑战。截至 2020 年底，报告的干扰事件超过 1 000 起，与 2019 年相比增加了 146%。这些事件经常延误援助，延长了弱势人群的痛苦。自 2021 年 1 月 1 日以来，人道主义工作者报告了 210 起与准入有关的事件，与 2020 年同期相比增加了 165%。11 月 12 日至 2 月 13 日，9 名援助人员遇害，12 人受伤，21 人被绑架。

61. 联合国人道主义空运处 2020 年 4 月建立的国际空中桥梁在运送了 1 097 名乘客后于 12 月 31 日结束运营，原因是受 COVID-19 影响，飞往阿富汗的国际航班停飞。空运处继续运营飞往阿富汗境内 21 个目的地的国内航班。

62. 2020 年人道主义应急计划到 2020 年底时只有 49%的资金到位，仍有 5.73 亿美元缺口，大量需求得不到满足。截至年底，各人道主义组织已向所有 401 个县的近 1 180 万人提供了一定形式的人道主义援助，而目标为 1 110 万人。这在一定程度上是通过开展 COVID-19 风险宣传活动等覆盖范围较广、成本较低的应急活动实现的，并且由于资金不足，许多人无法获得全面的一揽子援助。该多年期计划的 2021 年修订版要求提供 13 亿美元，向 1 570 万阿富汗人提供人道主义援助。截至 2 月 14 日，该计划 3%的资金已经到位。

六. 禁毒

63. 11 月 15 日至 2 月 15 日，阿富汗执法当局共开展了 971 次禁毒行动，缴获海洛因 632 公斤、鸦片 1 622 公斤、大麻叶和大麻 201 935 公斤、冰毒 487 公斤、罂粟籽 180 公斤、氯化铵 405 公斤、亚甲二氧基甲基苯丙胺 15 公斤。缉毒行动逮捕嫌疑人 1 156 名，没收车辆 150 部、武器 74 件。12 月 18 日，缉毒警察和阿富汗边防部队的高级官员在坎大哈机场组建了机场阻截分队。这支新组建的部队包括 4 名女警员。

64. 联合国努力向农民提供合法生计，取代鸦片种植，为此开展替代发展活动，成果如下：向 3 895 名农民提供了推广服务；成立了 6 个农民协会；对 2 495 名妇女进行了畜牧业和乳制品加工培训；对 1 700 名妇女进行了家禽养殖场管理培训；对 280 名农民进行了病虫害和收获后作物管理培训；在朱兹詹省和巴达赫尚省修建了两座灌溉设施；对 20 名妇女进行了小企业发展培训；对 240 名妇女进行了职业培训。

七. 特派团支助

65. 截至 12 月 31 日，联阿援助团的国际工作人员空缺率为 14%，联合国志愿人员空缺率为 19%，本国专业干事空缺率为 8%，本国工作人员空缺率为 3%(这些类别的核定空缺率分别为 8%、7%、3%、3%)。女性工作人员的比例仍然较低，

占国际工作人员的 36%、联合国志愿人员的 45%、本国专业干事的 14%、本国工作人员的 9%。

66. COVID-19 疫情期间继续交付关键方案和活动，同时继续实行替代工作安排。联阿援助团以及联合国各机构、基金和方案决定不再增加工作地点的国际工作人员人数和上班的本国工作人员人数，同时将考虑 COVID-19 病例数量的潜在变化，定期审查这些数字。

八. 意见

67. 尽管近期进展较慢，但令我感到鼓舞的是，阿富汗伊斯兰共和国和塔利班重申了实现和平解决的公开承诺。必须捍卫这一承诺。我呼吁双方继续进行讨论，以为阿富汗和平谈判制定实质性议程。我还敦促双方避免任何进一步的军事升级，因为这将造成更多人的痛苦，并危及公众对和平进程的信任。双方，特别是塔利班，必须听从阿富汗人民的呼声，立即停止暴力，以实现公正、可持续和包容性和平。

68. 国际社会，特别是该区域各国的持续支持，对于为阿富汗和平谈判创造有利环境仍然至关重要。我欢迎会员国为支持和平进程开展更多的外交接触，并欢迎它们有意利用多边论坛促进传递共同信息。联合国将继续积极参与现有的多边和平努力，并随时准备应阿富汗各方的请求支持采取拟议的举措。

69. 必须让阿富汗所有群体，包括妇女、青年、少数群体、战争受害者和流离失所者都有机会参与和平进程。我欢迎民族和解高级委员会在其结构内设立了若干委员会，并扩大了与阿富汗社会各阶层的外联。必须开展更多工作，将基层的努力与高层的决策联系起来，以确保最终达成的任何和平协议都能被所有社群接受。联合国将继续努力，确保所有相关群体，包括边缘化群体的声音能得到倾听。

70. 妇女在各级的充分、平等和实质性参与对于确保和平进程取得成功仍然至关重要。然而，妇女在重要机构，包括两个谈判小组以及民族和解高级委员会中的代表性仍然不足。我强烈敦促政府增加妇女在所有和平机构中的参与，确保她们的意见得到广泛代表。我同样呼吁塔利班将妇女切实纳入其和平结构，使她们的利益和关切在谈判桌上得到反映。

71. 随着和平进程的发展，民间社会和媒体的作用正变得越来越重要。我对最近在阿富汗发生的一系列定点击杀事件感到愤慨。这种袭击是非法的，目的是制造恐惧气氛。在最需要辩论和对话的时候，这些袭击还可能进一步限制公民空间。我呼吁各方立即停止这种袭击。我敦促政府采取步骤，遏制此类暴力事件肇事者不受惩罚的现象，并强加保护措施，使民间社会行为体能够安全、无畏地发挥作用。联合国声援媒体部门、非政府部门、公共部门和法律界等领域的人员开展支持和平的重要工作。

72. 阿富汗日益恶化的安全局势令人深感关切。平民继续首当其冲地受到冲突的影响。我感到遗憾的是，和平进程尚未改善阿富汗平民的状况，联阿援助团的记

录显示，自阿富汗和平谈判开始以来，平民伤亡人数有所增加。我敦促双方避免进一步的军事升级，结束暴力，以拯救生命和保护公众信心。我呼吁塔利班停止使用简易地雷，这些地雷已造成越来越多的平民伤亡。我还呼吁阿富汗政府加倍努力，防止和减轻间接火力和空袭造成的平民伤亡，改进对平民伤亡的记录，并进行调查，以确保追究责任。

73. 我对联阿援助团和人权高专办记录的关于阿富汗羁押设施中的酷刑和虐待行为的指控深感不安。酷刑是对人类尊严的严重侮辱，会对受害者及其家人产生持久影响。它会加剧社区紧张关系，制造新的冤情，威胁到真正和解的前景。我敦促政府采取具体步骤，消除酷刑做法，包括改革执法人员的审讯技巧，确保尊重被羁押者的程序性权利，并起诉实施酷刑和虐待的人。我还呼吁政府对强迫失踪的指控进行有效调查，查明被迫失踪者的命运和下落，并追究责任人的责任。

74. 妇女和儿童继续面临极其严重的暴力侵害。性别暴力的受害者仍然很难获得司法救助。COVID-19 大流行造成的封锁加剧了妇女和儿童面临的暴力风险，使受害者更难向政府当局举报暴力行为。我呼吁政府加强执行《消除暴力侵害妇女行为法》，包括为警官、检察官和法律援助网络提供更多资源和培训，并实施有效的案件管理制度，对此类犯罪进行分类和跟踪。政府必须做更多工作，确保对暴力侵害妇女和女孩的指控进行积极调查和起诉。

75. 我对阿富汗已达创纪录水平的人道主义需求感到不安。阿富汗处于“危机”或“紧急”级别粮食不安全状态的人数之多尤其令人不安。我恳请捐助方加大力度，慷慨解囊，为 2021 年人道主义应急计划提供资金，以便阿富汗及其人道主义伙伴能够紧急扩大救生活动。我注意到 2020 年对人道主义活动的干扰增加，令人震惊，我呼吁各方不要袭击人道主义工作人员和设施，并确保人道主义活动能够随时安全无阻地进行。

76. 在反腐败方面继续取得进展，对于建立公众对国家机构的信任和确保捐助者的可持续支持至关重要。我欢迎采取重要步骤使反腐败委员会投入运作，通过即将出台的反腐败立法可进一步加强委员会的工作。反腐败司法中心的加快起诉工作行动计划以及该中心 2020 年最后一个季度案件量增加是令人鼓舞的迹象。

77. 尽管最近报告的 COVID-19 病例数有所下降，但疫情继续对阿富汗人民的健康、生计和福利构成严重威胁。需要继续保持警惕，控制 COVID-19 病毒在阿富汗的传播。从长远来看，阿富汗经济能否从疫情中恢复过来，取决于国际社会能否持续提供财政、技术和实物援助。我敦促会员国在整个恢复过程中继续支持阿富汗的卫生和社会经济对策，以避免这一大流行病的最坏影响，同时为疫情之后的未来可持续发展打下基础。

78. 我感谢在阿富汗的所有联合国人员和我的特别代表兼联阿援助团团长德博拉·莱昂斯，感谢他们在充满挑战的条件下继续致力于履行支持阿富汗政府和人民的承诺。